IX kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 26)
z dnia 25 marca 2021 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 26)

25 marca 2021 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne;

– podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt P 46/13.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych; **Łukasz Nykiel** – legislator z Biura Legislacyjnego.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Witam państwa serdecznie. Otwieramy kolejne posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Porządek posiedzenia został państwu doręczony. Witam przedstawicieli Biura Legislacyjnego. Witam przedstawicieli Biura Analiz Sejmowych pracujących dzisiaj z nami zdalnie. Witam panie i panów posłów obecnych na sali i w trybie zdalnym. Dzisiejsze posiedzenie Komisji ma trochę odmienny charakter od tego, z którym mamy do czynienia zazwyczaj. Otóż przedmiotem posiedzenia nie będą dzisiaj sprawy, które zawisły przed Trybunałem Konstytucyjnym, a dwa projekty ustaw. Przy czym dwa projekty, dla których są odmienne tryby postępowania przed naszą Komisją.

Pierwszy z nich, projekt klubu parlamentarnego Koalicji Obywatelskiej, którego przedstawicielem wnioskodawców jest obecny na sali pan poseł Sławomir Nitras, jest projektem ustawy skierowanym do laski marszałkowskiej. Decyzją pani marszałek został skierowany do naszej Komisji celem zaopiniowania ewentualnej niezgodności jego przepisów z konstytucją. Odbywa się to w ramach naszych kompetencji. Głosowanie za ewentualną niedopuszczalnością projektu ustawy do dalszych prac – przypominam, bo jest to tryb nieczęsto spotykany w ramach naszej Komisji. Głosowanie ma charakter negatywny, czyli głosujemy niedopuszczalność. Każda osoba, która chce wyrazić poparcie dla tego projektu i rekomendować dalsze jego prace w takim głosowaniu, głosuje przeciwko, przeciwko niedopuszczalności. Natomiast każda osoba, każdy człowiek z Komisji, który stwierdzi, że projekt ustawy nie zasługuje na dalsze prace w parlamencie, głosuje w takim przypadku za.

Drugi projekt ustawy, który zostanie przedstawiony przez panią przewodniczącą Bartuś, jest to projekt ustawy przygotowany jako nasza inicjatywa komisyjna. Jest to realizacja wyroku Trybunału Konstytucyjnego już sprzed trzech lat, ale dotykająca ważnej materii, a mianowicie okresu możliwości stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa.

Skoro jedna i druga ustawa trafiły na posiedzenie Komisji Ustawodawczej, to oznacza to, że dotykają bardzo wrażliwych i skomplikowanych materii konstytucyjnych. W związku z tym pewnie będą pojawiały się różne wątpliwości, przy czym naszym zadaniem jest ocenić, czy skala tych zarzutów jest tak poważna, że projekt nie może być procedowany, czy zarzuty, które nawet się pojawiają, mogą być usunięte w toku prac

parlamentarnych. Oczywiście, jeżeli się będą pojawiały problemy techniczne albo odnośnie do projektów, proszę zgłaszać do sekretariatu lub za pośrednictwem systemu.

Zarządzimy w tej chwili głosowanie kworum. Ono zostanie niebawem zamknięte, tak więc proszę o natychmiastowe głosowanie. Jest nam to potrzebne do stwierdzenia, ilu członków Komisji bierze udział w posiedzeniu.Chodzi o potrzebę obliczenia większości kwalifikowanej 3/5, która jest potrzebna za stwierdzeniem niedopuszczalności, a ona się liczy od osób biorących udział w posiedzeniu Komisji.

W związku z tym zarządzam głosowanie kworum. Natomiast zanim ono pozostanie zamknięte, oddam już głos naszemu gościowi. Pan poseł Sławomir Nitras przedstawi założenia projektu ustawy dotyczącego ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Sławomir Nitras (KO) – spoza składu Komisji:

Dzień dobry, dziękuję. Panie przewodniczący, szanowni państwo, rzeczywiście bardzo dziękuję za możliwość tego spotkania. Cieszę się, że może w nietypowym trochę trybie, ale jednak zaczynamy pracę nad tą ustawą.

Przypomnę, że historia tej ustawy jest dosyć długa. Jako klub parlamentarny złożyliśmy projekt ustawy, którą nazwaliśmy ustawą czyste ręce. Wydaje mi się, że jest potrzeba znacznie większej jawności w życiu publicznym. Złożyliśmy tę ustawę w poprzedniej kadencji. Bezpośrednim powodem złożenia tego projektu ustawy było dowiedzenie się przez opinię publiczną, po informacjach prasowych, że pełniący funkcję premiera państwa polskiego pan premier Mateusz Morawiecki i jego żona dysponują de facto znacznie większym majątkiem, niż deklarują to w oświadczeniach majątkowych.

Przypomnę, że historia oświadczeń majątkowych pana premiera Morawieckiego jest dosyć burzliwa. Kiedy pan premier Morawiecki został ministrem w pierwszym rządzie – rządzie premier Beaty Szydło – pierwotnie nie chciał ujawnić swojego oświadczenia majątkowego jako minister. Później został do tego, mówiąc wprost, zmuszony. Gdy złożył oświadczenie majątkowe, to dziennikarze dowiedli, że majątek małżeństwa Morawieckich wielokrotnie przekracza kwoty, które deklaruje w swoim oświadczeniu majątkowym pan premier Morawiecki. Upraszczając, mówimy o tym, że pan premier Morawiecki w swoim zeznaniu majątkowym czy swoim oświadczeniu majątkowym, do którego złożenia jest zobowiązany jako parlamentarzysta, deklaruje majątek idący w kwotę kilku milionów złotych, a w tym samym czasie dysponuje wraz z małżonką kwotami idącymi w setki milionów złotych. Podkreślam – setki milionów złotych.

Nie chodzi o zaglądanie komuś do kieszeni, tylko chodzi o to, że ustawodawca polski nie pozostawił w tej kwestii żadnych wątpliwości, że parlamentarzyści, a tu mówimy o osobie pełniącej funkcję premiera rządu, mają obowiązek składać oświadczenie majątkowe. Wiemy o tym, że na majątek, który dzisiaj z punktu widzenia formalnego stanowi własność żony, po pierwsze pracował pan premier Morawiecki, bo to jest majątek, który on zgromadził jako prezes banku. Wiemy też z doniesień prasowych i z publikacji dziennikarskich, że znaczna część jego majątku pochodzi, nie chcę używać zbyt mocnego słowa, bo to też nie jest przedmiotem tego projektu i prac, ale z takich co najmniej wątpliwych etycznie operacji finansowych przeprowadzanych na majątku kościelnym w latach 90.

Dlaczego to jest istotne? Nie ulega wątpliwości, że to są pieniądze, które zarobiła nie żona pana premiera, tylko te pieniądze zarobił pan premier Morawiecki. Przepisanie majątku na żonę, rozdzielność majątkowa i przepisanie majątku na żonę, który pan premier zarobił, który pan premier zgromadził w taki czy w inny sposób przed objęciem funkcji premiera czy przed objęciem funkcji parlamentarnej, jest niczym innym jak tylko chęcią ukrycia tego majątku. Równie dobrze może to ukryć na żonę i na innego członka rodziny.

Wiemy skądinąd, bo czas płynie, i te procedury są coraz bardziej wyszukane, że parlamentarzyści, bo później dotyczyło to pana ministra Szumowskiego i innych parlamentarzystów, mają na żony zgromadzony znacznie większy majątek. Niektórzy mówią wręcz, że niektórzy politycy PiS jakby charakteryzują się tym, że oni są biedni, za to ich żony są bardzo bogate, że ten proceder został rozwinięty.

Prezes Obajtek, dzisiaj prezes spółki Skarbu Państwa czy z udziałem Skarbu Państwa, wcześniej, trzeba o tym pamiętać, był wysokim urzędnikiem państwowym, prezesem agencji rządowej, a dokładnie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Cała afera z nim związana sprowadza się tak dokładnie do czego? Sprowadza się do tego, że majątek zgromadzony, zdobyty, zarobiony przez pana prezesa Obajtka staje się przedmiotem dziwnych operacji finansowych pomiędzy panem Obajtkiem, jego mamą, jego bratem, innymi członkami może rodziny. Nie taka była intencja prawodawcy. Intencją prawodawcy było, żeby wszystkie osoby publiczne, uczciwie, tak jak robi to zdecydowana większość parlamentarzystów, ministrów i urzędników, składała oświadczenia majątkowe, które oddają stan rzeczywisty ich majątku.

Mówimy o pewnym europejskim, cywilizowanym standardzie. Polska jest w takim miejscu, takie ma losy historyczne, że znamy wzorce zarówno europejskie, cywilizowane, jak i wzorce, które obowiązują za naszą wschodnią granicą. Mówiąc wprost, wydaje mi się, że w interesie całej klasy politycznej, na pewno w interesie państwa polskiego jest to, żebyśmy zbudowali w Polsce standardy demokratyczne, w których każdy obywatel wie, jakie są źródła majątku posłów czy polityków, klasy politycznej, wysokich funkcjonariuszy publicznych, a nie takie standardy, jakie obowiązują za naszą wschodnią granicą, gdzie youtuberzy albo inni politycy za pomocą dronów, specjalnego sprzętu ujawniają wille czy majątki osób rządzących w tych krajach. Powinno to być naszym wspólnym interesem.

Teraz przechodząc do samego projektu. Projekt sprowadza się do dosyć prostych zapisów mówiących o tym, że jeżeli najważniejsze osoby w państwie – one są wymienione, dotyczy to marszałków, pana prezydenta, marszałków Sejmu i Senatu, premiera, wicemarszałków Sejmu i Senatu i ministrów – na co pozwala im prawo oczywiście, mają stan odrębności majątkowej, nie mają stanu wspólnoty majątkowej ze swoimi małżonkami, to małżonkowie zobowiązani są również do złożenia oświadczeń majątkowych. Jest to trochę lex Morawiecki w odpowiedzi na pewne wyzwania, na pewną rzeczywistość, która okazała się nieco sprytniejsza od ustawodawcy. Chodzi o to, żeby w tej sprawie nie zwyciężył spryt jednego czy drugiego urzędnika państwowego, tylko żebyśmy pilnowali pewnych elementarnych standardów.

Tak jak powiedziałem, ponieważ od czasu, kiedy ponownie złożyliśmy ten projekt, czyli na początku obecnej kadencji Sejmu, ten proceder ukrywania majątku, przepisując go na członków rodziny, został rozwinięty. Możemy mówić już o pewnym casusie pana prezesa Obajtka, dlatego zdecydowaliśmy się złożyć autopoprawkę tego projektu, która wczoraj trafiła do pani marszałek Witek i, jak rozumiem, za pośrednictwem również do obsługi Komisji. Nie ma więc przeszkód, żeby ona dzisiaj została państwu przedstawiona. Jest to dokument, który wprowadza jeszcze dwie poprawki do ustawy, do ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby publiczne. Ustawa dzisiaj zakłada, że zobowiązani do złożenia oświadczeń majątkowych są wszyscy prezesi spółek Skarbu Państwa, w których Skarb Państwa posiada 50 lub więcej procent udziałów.

Proponujemy w tej autopoprawce, by ten przepis o konieczności składania oświadczeń majątkowych rozciągnąć na wszystkich członków zarządów spółek Skarbu Państwa, w których Skarb Państwa jest obecny. Znaczy nie tylko tych, które mają powyżej 50%. Nie kryję, że bezpośrednim powodem stworzenia tych regulacji była kwestia pana Obajtka. Dzisiaj mamy do czynienia z sytuacją taką, że prezes spółki Skarbu Państwa jest zobowiązany składać oświadczenie majątkowe, a pan prezes Obajtek bez jakiejkolwiek sankcji politycznej, pod presją opinii publicznej mówi, że prezentuje swój majątek. Jest prezesem największej polskiej spółki z udziałem Skarbu Państwa i nie ma żadnej sankcji, nie ma żadnego zobowiązania. On prezentuje czy pokazuje swój majątek dlatego, że są wątpliwości, bo tak uważa. Bez żadnej sankcji, bez żadnej jakby odpowiedzialności, czy to jest jego majątek, czy to nie jest jego majątek, bo to jest tylko i wyłącznie jego dobra wola.

Praktyka pokazuje, że wskaźnik 50% nie spełnia swojej roli, dlatego że strategiczne, największe spółki, w których Skarb Państwa ma udziały, bardzo często są poniżej 50%, a tak naprawdę status tych osób się nie różni. Wręcz przeciwnie, w przypadku takich osób jak np. prezes takiej spółki jak Orlen czy takiej spółki jak Grupa Azoty to oni decy-

dują często o prywatyzacjach na gigantyczną skalę i na pewno ich majątek powinien być publicznie znany – dokładnie tak jak w przypadku spółek, które są powyżej 50%.

Chcemy również, żeby z mocy prawa – mówi to autopoprawka – te oświadczenia majątkowe były jawne, nie żeby były utajnione, żeby nie było możliwości utajniania. Chcemy też wprowadzić poprawkę, czy też wprowadzamy tą regulacją poprawkę, która moim zdaniem likwiduje dzisiaj istniejącą w prawie pewną niekonsekwencję. Ministrowie są np. oczywiście zobowiązani do składania oświadczeń majątkowych, a dla przykładu oświadczenia majątkowe prezesów centralnych instytucji są tajne. Nie wszystkich, a tych, którzy składają. Mowa przede wszystkim o agencjach rządowych. Nie ma ku temu powodów. Chciałbym zwrócić państwa uwagę, że dla przykładu prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa czy nawet dyrektorzy oddziałów terytorialnych tej agencji to są ludzie, którzy decydują naprawdę o ogromnych kwotach, jeśli chodzi podejmowane przez nich decyzje, zarówno jeśli chodzi o zbywanie majątku, dysponowanie tym majątkiem, jak i np. dotacje udzielane ze Skarbu Państwa.

Nie może być tak, bo jakby znowu mamy do czynienia z lex Obajtek, że istnieje nie tylko podejrzenie, ale już dzisiaj właściwie wiemy. Mamy pewność, że w czasie, kiedy prezesem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa był prezes Obajtek, to najbliżsi w jego rodzinie otrzymywali naprawdę gigantyczne dotacje udzielane przez tę instytucję. Już nie wspominam o tym, że akurat w tym przypadku chodzi o pieniądze dla rybaków. Wydaje mi się, że w Małopolsce zbyt wielu rybaków nie mieszka i nie pracuje. Chodzi o to, żeby ci prezesi, po prostu ich oświadczenia majątkowe… Decyzje, które podejmuje prezes agencji czy nawet dyrektor oddziału agencji, są znacznie poważniejsze, znacznie większe niż np. parlamentarzystów, jego możliwości wpływania na bezpośrednie decyzje.

Chodzi o to, żeby te oświadczenia majątkowe po prostu były jawne. Chcemy, żeby oświadczenia majątkowe były dostępne publicznie przez sześć lat, analogicznie do przepisów obowiązujących parlamentarzystów. Chodzi o pewną spójność prawa. Przez sześć lat od czasu złożenia oświadczenia majątkowego w całej administracji ten przepis powinien obowiązywać. Zależy nam również na tym, i ta autopoprawka to reguluje, żeby ten przepis obowiązywał od wejścia w życie ustawy, żebyśmy mogli poznać te oświadczenia, które już są złożone. Czyli ta ustawa odtajniałaby oświadczenia złożone w latach poprzednich do sześciu lat wstecz. Panie przewodniczący z mojej strony tyle.

Jeśli mógłbym jedno zdanie komentarza dotyczące tej wątpliwości. Pierwszy raz uczestniczę w posiedzeniu w tym trybie, czy mogę się odnieść do tej wątpliwości przedstawionej przez Biuro Analiz Sejmowych?

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Oczywiście, chyba że jeszcze przedstawiciel Biura Analiz Sejmowych będzie zabierał głos w tej sprawie. Czy mamy jakieś zgłoszenie? Nie.

To bardzo proszę.

Poseł Sławomir Nitras (KO) – spoza składu Komisji:

Jeśli pan pozwoli, to w dwóch słowach. Powoływanie się w tym przypadku na prawa... Jest dosyć bogate orzecznictwo na poziomie europejskim, ale również krajowym, mówiące o tym, że osoby publiczne mają ograniczone prawa wolności osobistej. Jestem parlamentarzystą od 2005 r. Moje prawa w tym zakresie są absolutnie nieobowiązujące. Każdy Polak, właściwie każdy człowiek na świecie posługujący się językiem polskim, może dokładnie przeczytać o moich wszystkich składnikach majątkowych, jak również, co bardzo wyraźnie chcę podkreślić, również mojej żony. Czyli składając oświadczenie majątkowe od 15 czy 16 lat, piszę dokładnie wszystko, czym dysponuję ja i czym dysponuje moja małżonka, która jest zwykłym obywatelem. Po prostu piszę to, czym my dysponujemy.

Opinia, która mówi, że człowiek, który jest premierem może ukryć swój majątek za żoną, bo jego żona ma jakieś szczególne prawa i chroni ją konstytucja, to przypomnę, że ta sama konstytucja mówi o prawie obywateli do informacji również dotyczących osób publicznych. Wydaje mi się, że ta wartość konstytucyjna jest znacznie ważniejsza. My nie mówimy o jakimś katalogu wyjątkowo szerokim, mówimy o najważniejszych osobach w państwie.

Gdyby rządzący dzisiaj… Przypomnę, że Bogu dzięki Polska jest demokratycznym państwem od 1989 czy 1990 r. Konstytucja obowiązuje ponad 20 lat. Dopiero dzisiaj mamy pierwszy raz z takim przypadkiem do czynienia. Mieliśmy premierów z bardzo różnych opcji. Premierami byli tak różni ludzie jak Leszek Miller i Jarosław Kaczyński. Marszałkami Senatu czy Sejmu byli tak różni ludzie jak Józef Oleksy i Marek Jurek. Nigdy nie doszło do sytuacji takiej, że którykolwiek z tych polityków ukrywałby swój majątek na małżonkę. Jest to kwestia pewnego standardu. Do tej pory nie było takiej potrzeby, bo ludzie mieli poczucie przyzwoitości, że jeżeli obejmują tak ważną funkcję w państwie jak marszałek Sejmu premier czy minister, to obowiązkiem jest uczciwie wypełniać oświadczenie majątkowe.

Dożyliśmy czasów, w których kiedyś obowiązujący standard nie jest normą. Istnieje więc obowiązek z naszej strony, jako parlamentarzystów dochowujących pewnej staranności, dbających o interesy państwa, żeby doprecyzować te przepisy, by cwaniactwo w tej materii nie zwyciężyło nad literą prawa. Wydaje mi się, że w tej kwestii jest to wartość również konstytucyjnie nadrzędna. Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Bardzo dziękuję, panie pośle. Zanim przejdziemy do dyskusji, powiem informacyjnie, że w posiedzeniu bierze udział 29 członków Komisji. Mamy stwierdzone kworum. W związku z tym pytanie, czy mamy zgłoszenia odnośnie tego projektu ustawy? Jeżeli nie, będziemy przystępowali do głosowania. Przypomnę, że za głosujemy tzw. tryb niedopuszczalności projektu ustawy. Czyli każda osoba, która chce, aby ten projekt ustawy był procedowany w parlamencie, głosuje przeciw. Każdy członek Komisji, który jest za odrzuceniem, zaopiniowaniem negatywnie już na tym etapie, będzie głosował za. Większość kwalifikowana wynosi w tym głosowaniu 3/5 osób, które oddały głos.

W związku z tym zarządzam głosowanie. Kto jest za stwierdzeniem niedopuszczalności projektu przedstawionego przed chwilą przez pana posła Sławomira Nitrasa. Kto jest za? Dziękuję. Kto jest przeciw? Dziękuję. Kto się wstrzymał? Dziękuję.

Głosowanie pozostawimy jeszcze otwarte, ale żeby już nie przedłużać, oddam głos pani przewodniczącej Bartuś, która w imieniu prezydium przedstawi projekt ustawy dotyczący zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego, będący następstwem wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Pani przewodnicząca, bardzo proszę.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Dziękuję bardzo. Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, mam przyjemność przedstawić projekt, który był już zapowiedziany na naszym ostatnim posiedzeniu Komisji. Jest to wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Panie przewodniczący, troszkę sprostuję pana wypowiedź, ponieważ ten wyrok trybunału jest z maja 2015 r., czyli nie trzy lata, a niedługo będzie sześć lat.

Mam informację, że wszyscy państwo ten projekt ustawy otrzymaliście wraz z uzasadnieniem, więc krótko tylko powtórzę najważniejsze założenia projektu. Pragnę też podkreślić, że omawialiśmy sprawę na poprzednim posiedzeniu Komisji. Wtedy proponowałam, żeby okres przedawnienia, kiedy nie można uchylić decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa, która to decyzja była podstawą nabycia prawa lub stwarzała uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa, był dwudziestoletni. Przypomnę też, że Trybunał Konstytucyjny nie wskazał, jaki ten okres powinien być. Od ostatniego posiedzenia Komisji zmieniło się tyle, że dotarłam do jednego z orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, który zajmował się już po wyroku trybunału właśnie takim okresem, kiedy decyzja już nie może być uchylana. Gdzie w uzasadnieniu trybunał wskazał, że winno to być skorelowane z nabyciem praw zgodnie z Kodeksem postępowania cywilnego z zasiedzeniem w złej wierze. To tak tytułem wstępu.

Teraz tylko przedstawię krótki projekt, trzy artykuły. W pierwszym artykule mówimy o tym, że wprowadza się zmiany w art. 156, dodając § 3 w brzmieniu: „Nie stwierdza się nieważności decyzji, która wydana została z rażącym naruszeniem prawa, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 30 lat, a decyzja ta była podstawą nabycia prawa lub stwarza uzasadnione oczekiwanie nabycia prawa”.

§ 2. W art. 158 § 2 k.p.a. otrzymuje brzmienie: „Jeżeli nie można stwierdzić nieważności decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2 lub 3, organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji.

Art. 2, czyli przepisy przejściowe. Do postępowań o stwierdzenie nieważności decyzji wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. Przepisy przejściowe są tak skonstruowane, bo pamiętamy, że mówimy o wykonaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2015 r., kiedy trybunał wskazał, że jest pominięciem i jest to niezgodne z konstytucją, że nie ma tego okresu. Okres, który wprowadzamy, czyli te 30 lat przedawnienia, jest to okres w przepisach prawa administracyjnego bardzo długi, w zasadzie niespotykany. Spotykamy go właśnie przy zasiedzeniu w k.p.c. Dlatego też uważamy, że we wszystkich sprawach, które były wszczęte wcześniej, a które nie zostały całkowicie zakończone, nie stały się ostatecznie prawomocne, powinny być już stosowane nowe przepisy, zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia. 14 dni jest takie typowe dla wszystkich projektów ustaw. Co prawda stosujemy w kodeksach okres vacatio legis dłuższy, bo zwykle bywa 30 dni, ale pamiętajmy, że tutaj mamy wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Wydaje się, że okres 14 dni to jest taki okres całkowicie wystarczający, aby wszyscy zapoznali się i mogli zastosować przepisy tej ustawy, tej zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Dlatego też, panie przewodniczący, szanowni państwo, wnioskuję, aby Komisja przyjęła przedstawiony przeze mnie projekt – projekt, który państwo macie – jako inicjatywę ustawodawczą Komisji Ustawodawczej, jako wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo, pani przewodnicząca. Zanim przejdziemy do dyskusji, wiem, że Biuro Legislacyjne jest chętne do zabrania głosu. Teraz tylko publikacja wyników głosowania pierwszego z projektów. Głosowało 30 członków Komisji, za niedopuszczalnością głosowało – 14, przeciw niedopuszczalności – 15, wstrzymała się 1 osoba. W związku z tym projekt zostanie skierowany do prac parlamentarnych. Dziękuję.

Zatem oddaję głos przedstawicielowi Biura Legislacyjnego, pan mecenas Nykiel. Bardzo proszę, zamieniamy się w słuch.

Legislator Łukasz Nykiel:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, chciałbym przedstawić stanowisko Biura Legislacyjnego w odniesieniu do inicjatywy zaproponowanej przez panią poseł. Rzeczywiście ta inicjatywa jest realizacją, czy stanowi realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 konstytucji.

Jeśli pan przewodniczący pozwoli, Wysoka Komisjo, jeżeli chodzi o część artykułową projektu pod względem legislacyjnym, biuro nie zgłasza uwag do tego projektu. Część, która zawiera zmiany do Kodeksu postępowania administracyjnego, tak naprawdę sprowadza się do tego, ażeby do art. 156 wpisać dodatkową przesłankę niestwierdzania nieważności decyzji w aspekcie przesłanki rażącego naruszenia prawa. Propozycja jest taka, ażeby ten termin przedawnienia wynosił 30 lat. W ocenie Biura Legislacyjnego ten termin wydaje się właściwy. Jest to rzeczywiście znaczny upływ czasu. Jest to termin, który różni się od terminu wskazanego dla innych przesłanek. Przypomnę, że w § 2 mamy upływ 10 lat, więc w przypadku rażącego naruszenia prawa projektodawca decyduje się na jeszcze dłuższy termin.

Jeśli chodzi o przepis przejściowy, to oczywiście jest to kwestia pewnej decyzji merytorycznej, czy do tych postępowań należy stosować przepisy w brzmieniu nadanym niniej-

szą ustawą, czy przepisy dotychczasowe. My rozumiemy ten przepis przejściowy w ten sposób, iż będzie on funkcjonował i zafunkcjonuje on w takiej sytuacji, kiedy toczy się postępowanie przed organem o stwierdzenie nieważności decyzji. Zostało ono wszczęte przed wejściem w życie nowelizacji i w momencie prowadzenia tego postępowania zmieniają się przepisy. Jest to wskazówka czy też sygnał, wyraźna dyrektywa dla organu administracji publicznej, że w takiej sytuacji ma zastosować nowe przepisy. Naszym zdaniem ten przepis nie obejmuje takich sytuacji, kiedy postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji nie jest jeszcze wszczęte, a byłoby wszczęte po wejściu w życie nowelizacji. Naszym zdaniem w takiej sytuacji automatycznie będziemy mieli zasadę działania nowego prawa i tutaj jak gdyby nie mamy do czynienia z sytuacją intertemporalną.

Natomiast chciałbym zwrócić Wysokiej Komisji uwagę na jeszcze, powiedziałbym, jeden taki generalny aspekt merytoryczny tego projektu i wagę zmian, które będą dokonane. Od razu też chciałbym powiedzieć, że prosiłbym, żeby też nie odbierać moich słów jako próby dyskusji z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, bo nie taki jest mój zamiar. Natomiast rzeczywiście jeśli chodzi o zmiany, które w art. 156 czy w Kodeksie postępowania administracyjnego zamierzamy wprowadzić, to musimy mieć też świadomość, i pewnie mamy też taką świadomość, że będzie to rzutowało na wszystkie postępowania administracyjne bez względu na to, jaki jest przedmiot tego postępowania.

Chciałbym też wskazać na tę okoliczność, że Trybunał Konstytucyjny akurat tą sprawą... Wydany w 2015 r. wyrok został wydany w dosyć, powiedziałbym, takiej specyficznej sytuacji, gdyż było to pytanie prawne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który rozpatrywał sprawę dotyczącą reprywatyzacji w Warszawie. Myślę, że aspekt, nazwijmy to, generalności tego rozwiązania też należałoby wziąć pod uwagę. Z jednej strony można argumentować, że stroną poszkodowaną decyzji administracyjnej, którą ma być stwierdzona nieważność, może być, że tak powiem, obywatel, który liczy na stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej. Może być też sytuacja jak gdyby odmienna, więc konsekwencją wprowadzenia tej sprawy w takim brzmieniu będzie też to, że może się okazać, że część obywateli zostanie pozbawiona możliwości stwierdzenia nieważności decyzji.

Dlaczego to jest ważne? Jest to ważne, czy też może być ważne w takim aspekcie, że chociażby w sprawach reprywatyzacyjnych, do których się odwołuję, natomiast tylko dlatego, że to było też kanwą tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego... Otóż w sprawach reprywatyzacyjnych możliwość uzyskania odszkodowania w postępowaniu cywilnym najczęściej jest możliwa dopiero po unieważnieniu wszystkich decyzji administracyjnych, które, że tak powiem, czyniły szkodę osobie uprawnionej. W sytuacji kiedy zmienimy przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego i nakażemy organowi administracji publicznej, ażeby tej decyzji nie unieważniać, to w takiej sytuacji jest jak gdyby ryzyko pozbawienia możliwości uzyskania odszkodowania. Natomiast oczywiście to jest jak gdyby pewien aspekt, na który chciałem zwrócić uwagę, że zmiana w tym zakresie będzie na pewno bardzo znacząca dla postępowań administracyjnych, nie negując potrzeby wykonania tego wyroku.

Natomiast druga kwestia, nad którą też chciałbym chwilę się pochylić, to jest kwestia skutków finansowych. W uzasadnieniu projektu ustawy oczywiście formalnie rzecz biorąc jest wskazanie, więc jak gdyby uchybień formalnych nie ma, bo jest wskazane, że skutki społeczne, gospodarcze, prawne będą pozytywne. Natomiast co do skutków finansowych wnioskodawcy wskazują, że zdaniem wnioskodawcy ten projekt nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W tym zakresie też można mieć pewne wątpliwości, biorąc pod uwagę, że zmieniamy tak naprawdę przesłanki. Tak w skrócie rzecz ujmując, chodzi o przesłanki, którymi ma się kierować organ administracji publicznej, określając, czy decyzja ma być unieważniona, czy też nie. Zmieniamy te przesłanki, a od stwierdzenia bądź niestwierdzenia nieważności decyzji zależy bardzo często możliwość dochodzenia bądź też niedochodzenia odszkodowań najczęściej od szeroko rozumianego Skarbu Państwa, więc myślę, że w tym zakresie… Myślę, że też na etapie już rozpatrywania tego projektu wskazanym byłoby przekazanie tego projektu do analizy Biura Analiz Sejmowych, ażeby również ekspert Biura Analiz Sejmowych wypowiedział się w tym aspekcie.

Kończąc, Biuro Legislacyjne pozytywnie ocenia ten projekt pod względem legislacyjnym, pod względem merytorycznym również. Natomiast prosiłbym o wzięcie pod uwagę również tych kilku, nawet nie chcę powiedzieć zastrzeżeń i wątpliwości, natomiast problemów, które zaprezentowałem. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Bardzo dziękuję, panie mecenasie. Rozumiem, że pani przewodnicząca chce się odnieść.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Tak, jeżeli mogę. Szanowny panie przewodniczący, szanowni państwo, do tych dwóch aspektów, czyli kosztów. My wskazujemy, jakie to są koszty dla Skarbu Państwa. Pan mecenas mówił, że Skarb Państwa ewentualnie nie wypłacałby odszkodowań, więc nie ma kosztów. Zmieniamy tylko k.p.a. Kiedy organ otrzyma wniosek co do decyzji, która została wydana np. 40 lat temu, obecnie prowadzi postępowanie. Postępowanie to będzie o tyle różniło się pod rządami nowych przepisów, że to postępowanie nie zakończy się ewentualnie, jeżeli miałoby być uznane, że tamta decyzja była z rażącym naruszeniem prawa wydana, tylko wtedy się zmieni. Decyzja nie będzie uchylona, tylko będzie stwierdzone, że ona była wydana z rażącym naruszeniem przepisów. Czyli to postępowanie tak naprawdę to tak samo napisać, że uchylam, a napisać, że na podstawie tego i tego przepisu decyzja nie jest uchylona. To chyba kosztów nie rodzi. Jest to jedna przesłanka.

Natomiast drugi zarzut, który pan mecenas podniósł, to fakt, że osoby nie uzyskałyby od Skarbu Państwa odszkodowania, jeżeliby była taka sytuacja. Z tą przesłanką trudno nawet polemizować, bo wykonujemy wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał wskazał już, że nie może tak być, że nie ma czasookresu, do kiedy takie decyzje mogą być uchylane. Ponieważ na dzień dzisiejszy niezależnie od tego, czy taka decyzja administracyjna ma 100 lat, czy ponad 100, kiedy już nie ma materiałów nawet, gdy ona była wydawana – w zasadzie można byłoby ją zawsze uchylać.

Dzisiaj mamy od transformacji w Polsce ponad 30 lat, więc wydaje się, że jeżeli w okresie PRL-u były jakieś decyzje wydawane dla osób pokrzywdzonych, to był już wystarczający czas, żeby to wyregulować. W tej chwili mamy do wykonania wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który nie jest wykonany już blisko sześć lat i wydaje się, że trzeba przyjąć ten czasookres. Jak mówiłam, pan mecenas też wskazywał, ten czasookres jest właściwy, więc dzisiaj polemizować, czy powinien być czasookres wprowadzany, czy nie powinien być wprowadzany – wydaje mi się, że to nie jest miejsce. My tylko wykonujemy wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który sześć lat temu stwierdził, że taki czasookres trzeba wprowadzić. Tylko kwestia tego, jaki będzie ten czasookres.

Przedstawiając wyrok Trybunału Konstytucyjnego, wnioskując o naszą inicjatywę ustawodawczą na poprzednim posiedzeniu Komisji, mówiłam o 20 latach, bo jeżeli ktoś nabył prawo na podstawie decyzji, nie wiedział o tym, że ta decyzja jest wydana z rażącym naruszeniem prawa, to według mnie on to prawo nabył w dobrej wierze. Jednak później sama dotarłam do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2017 r., który zresztą jest w uzasadnieniu przywołany. Sąd stwierdza, że to powinno być co najmniej 30 lat. Czyli wydaje się, żebyśmy szli tą drogą, którą już sąd poszedł, czyli odniósł się tak jak mówią przepisy cywilne o zasiedzeniu w złej wierze. Dlatego jestem zdziwiona tymi zarzutami pana mecenasa. Jest to wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który już w tym temacie się wypowiedział.

Może też powiem, że stanowisko Sejmu, które było przygotowywane przed tym wyrokiem trybunału... Brałam udział w posiedzeniu tej Komisji. Wtedy wnioskowaliśmy o konstytucyjność, natomiast uznane za zgodne z konstytucją dla tego czasookresu. Jednak trybunał rozpatrując... Myślę, że nie ma tutaj zarzutu, że to jest jakiś trybunał. Nie chcę przywoływać dyskusji z poprzedniego posiedzenia Komisji, kiedy ocenialiśmy, odnosiliśmy się do pracy Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny orzekał w maju w 2015 r., więc jeszcze za czasów, kiedy według państwa trybunał był niezależny itd. Przepraszam, że taki wątek wprowadziłam, bo wydaje mi się, że on jest niepotrzebny, sama to stwierdzam.

Reasumując, wnoszę o to, abyśmy przyjęli taką inicjatywę. Natomiast inicjatywa to nie jest uchwalenie ustawy. Wszelkie prace, wszelkie wątpliwości na etapie prac sejmo-

wych – myślę, że one będą wtedy rozpatrywane. My ograniczmy się do tego, żeby przyjąć inicjatywę jako wykonanie wyroku, a prace w Sejmie nad tym projektem się po prostu dopiero wtedy rozpoczną. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Bardzo dziękuję, pani przewodnicząca. Panie mecenasie?

Legislator Łukasz Nykiel:

Nie.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dobrze, dziękuję bardzo. Podtrzymuję i podpisuję się w pełni pod ostatnim stwierdzeniem pani przewodniczącej, że przyjęcie przez Komisję tejże inicjatywy oczywiście nie przesądza o ostatecznym kształcie tego projektu ustawy. Niemniej jednak jako ustawodawca jesteśmy zobowiązani do tego, żeby wyroki trybunału realizować bez względu na to, jak ciężka i skomplikowana jest to materia natury konstytucyjnej. Po prostu musimy się z nią zmierzyć.

Mam nadzieję, że w toku prac parlamentarnych, w toku prac legislacyjnych wszelkie wątpliwości, które są, uda się rozwiać. Dobrze wiemy, że gdzie dwóch prawników, tam trzy opinie, więc podejrzewam, że do samego końca ten projekt będzie wywoływał mniejsze lub większe emocje. Niemniej jednak trybunał orzekł, że takie ograniczenie czasowe dla stwierdzenia nieważności decyzji wprowadzić należy. Naszą rolą jest to, żeby realizacja nastąpiła z jak najmniejszym uszczerbkiem lub w ogóle bez uszczerbku dla polskich obywateli.

W związku z tym przystępujemy do głosowania. Tym razem głosujemy w sposób tzw. pozytywny, czyli każdy członek Komisji, który wyraża wolę dalszego procedowania nad tym projektem ustawy i wyraża wolę, żebyśmy wystąpili z takim komisyjnym projektem ustawy, głosuje za. Każda osoba, która nie ma takiej woli, żebyśmy procedowali za tą ustawą, głosuje przeciw. W związku z tym zarządzam głosowanie. Kto jest za przyjęciem przedstawionego przez panią przewodniczącą Bartuś projektu ustawy jako komisyjnego projektu ustawy? Dziękuję. Kto jest przeciw? Dziękuję. Kto się wstrzymał? Dziękuję. Głosowanie jeszcze przez chwilę pozostawimy otwarte, żeby wszyscy mogli oddać głos.

W międzyczasie tylko informacyjnie. Otrzymaliśmy pismo czy list od pana prof. Hofmańskiego, nowego przewodniczącego Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze, który wyraża swoją niekrytą radość i satysfakcję, że członkowie Komisji Ustawodawczej polskiego Sejmu skierowali do niego gratulacje w związku z objęciem jednej z najważniejszych funkcji w światowym sądownictwie. Tak więc czujcie się wszyscy członkowie Komisji wyróżnieni tymi podziękowaniami. Oczywiście panu profesorowi życzymy wszelkich sukcesów na nowej drodze zawodowej.

Jak z głosowaniem? To zamkniemy głosowanie. Proszę o publikację wyników. Głosowało 27 członków Komisji. Wszyscy zagłosowali za, nie ma głosów wstrzymujących się. Gratuluję pani przewodniczącej i życzę powodzenia, bo przed panią chyba trudniejszy bój, niż się wydawało na początku. Trzymamy kciuki, żeby ten projekt ustawy został przez parlament przyjęty.

Dziękuję wszystkim za udział w posiedzeniu Komisji. Dziękuję naszym ekspertom, pracownikom sekretariatu Komisji, wszystkim członkom Komisji Ustawodawczej. Zamykam dzisiejsze posiedzenie.